



**POSÍLENÍ TRANSPARENTNOSTI LEGISLATIVNÍHO PROCESU V POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ
PARLAMENTU ČR**

Tomáš Weiss

Legislativní proces je klíčovou oblastí aktivity státu. Obecně závazné právní normy, které v jeho průběhu vznikají, „specificky regulují určitou oblast života společnosti“ a vytvářejí „náklady nebo benefity pro určité skupiny občanů“.¹ Na legitimitě legislativního procesu závisí do značné míry i legitimita moci obecně a v konečném důsledku i sociální smíru ve státě.

Legislativní proces v České republice je ale dlouhodobě kritizován z mnoha ohledů.² Nejdůležitější výtky se dají shrnout jako technická inkompetence, koncepční bezradnost, a cílené zásahy soukromých zájmů.³ Zatímco nedostatek odborných kvalit při psaní zákonů záleží na kvalitě vzdělávacího systému a není v krátkodobém horizontu odstranitelný, v ostatních oblastech je možné pokroku dosáhnout relativně rychle. Posílení koncepčního uvažování v rámci resortů závisí na organizaci procesů uvnitř jednotlivých ministerstev a vědomém rozhodnutí jejich vedení. Z dlouhodobého hlediska pak pochopitelně také na schopnosti politických stran dosáhnout shody v otázce strategického směřování země přesahující jedno volební období.

Klíčovou oblastí, v níž je ovšem nedostatky možné zmírnit relativně rychle, je potom regulace cílených zásahů soukromých zájmů, respektive jejich zapojení do systému. Vzhledem k tomu, že právní normy vytvářejí náklady a zisky pro různé části společnosti, je pochopitelné, že se dotčené skupiny pokoušejí ovlivnit jejich tvorbu. Tato snaha je zcela legitimní a v konečném důsledku i prospěšná, protože se často jedná o nositele příslušné expertízy a jejich připomínky mohou přispět k dosažení kvalitnějšího výsledku. V rámci exekutivy se o zapojení dotčených skupin pokouší systém tzv. hodnocení dopadů regulace (*regulatory impact assessment*; RIA) schválený vládou v srpnu 2007.⁴ Obecné zásady pro aplikaci systému RIA při přípravě legislativního návrhu zdůrazňují otevřenost procesu a konzultace s dotčenými částmi

¹ Pecháček, Štěpán, 2007, Lobbying a legislativní proces v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, in: Bažantová, Ilona et al., *Lobbying a korupce při tvorbě veřejné politiky*, Praha: Prospektrum, s. 97-103.

² Jedním z mnoha odborných fór je například sekce „Legislativní smršťe a podobné právní úchylinky“ na odborném serveru Jiné právo; <http://jinepravo.blogspot.com/search/label/Legislativn%C3%AD%20smr%C5%A1t%C4%9B%20a%20podobn%C3%A9%20pr%C3%A1vn%C3%AD%20%C3%BAchylinky> (9.4.2010).

³ Richter, Tomáš, 2007, Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu, *Právní rozhledy* 15(3): 105-109.

⁴ Usnesení Vlády České republiky ze dne 13. srpna 2007 č. 877 o Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace.

společnosti: „Konzultace se musí konat před tím, než je konečný návrh regulace vytvořen, aby existovala jistota, že byl názor zainteresovaných skupin a expertů vzat v úvahu. K vyjádření musí mít zainteresované strany dostatečný prostor.“⁵ V jádru této zásady lze nalézt dva faktory, které ovlivňují, jestli konzultace splní svůj účel: 1) dostupnost informací a 2) čas. Dotčené subjekty se musejí dozvědět, že se vůbec uvažuje o nové regulaci, aby se mohly do konzultace zapojit. Musejí mít také dostatečný prostor, aby se do konzultací mohly zapojit před tím, než samotný návrh vznikne.

Na tomto místě se ale nechceme zabývat tím, do jaké míry a jak úspěšně česká státní správa systém RIA využívá. Chceme se věnovat jiné části legislativního procesu, která touto reformou nebyla jakkoli ovlivněna – schvalování návrhů zákonů v poslanecké sněmovně.

Projednávání návrhu zákona v parlamentu je klíčovou fází vytváření legislativy, protože jde ve své podstatě o konečné rozhodování o podobě regulace. Rozhodující je pochopitelně zejména role poslanecké sněmovny, protože senát a koneckonců i prezident republiky slouží spíše jako korektiv očividných přehmatů a mohou být sněmovnou přehlasováni. Poslanci mají jako jednotlivci zákonodárnou iniciativu, čili mohou podávat vlastní návrhy zákonů.⁶ Poslanecká sněmovna navíc může původní, například vládní předlohu výrazně a v podstatě libovolně změnit pomocí pozměňovacích návrhů. A to až do té míry, že podle stávající české praxe může v průběhu schvalování do projednávaného tématu zapracovat i změnu jakéhokoli jiného, i nesouvisejícího zákona. To samo o sobě nemusí být nutně špatně. Koneckonců tvoří členové parlamentu zákonodárnou moc a jsou ve svém důsledku těmi jedinými, kdo odvozují svoji legitimitu přímo z rozhodování občanů. Zároveň je ale tato praxe problematická hned z několika důvodů.

V první řadě nejsou poslanci v převážné většině odborníky na projednávané téma. Na rozdíl od pracovníků ministerstev, kteří takovými odborníky jsou a při přípravě návrhu by navíc měli podle pravidel RIA další odbornou veřejnost konzultovat, nemusejí se rozhodování poslanců a jejich vlastní návrhy či zásahy do původní předlohy opírat o předchozí odbornou kompetenci nebo praxi.

Za druhé je v poslanecké sněmovně značně rozostřena osobní odpovědnost za schvalované normy. Za vládními návrhy zákonů, které přicházejí do sněmovny, je vždy jasná politická odpovědnost – ať už je to příslušný resortní ministr nebo v konečném důsledku premiér. Za výsledný produkt, který sněmovnu a parlament opouští, ale nikdo takovou přímou odpovědnost nenese. Zákon schvaluje sněmovna jako celek, stejně tak i nejrůznější pozměňovací návrhy, u nichž navíc nemusí být vždy jasný navrhovatel.

Legislativní proces ve sněmovně je tak ideální příležitostí pro cílené zásahy soukromých zájmů a snahu o prosazení návrhů, které neuspěly v předchozích fázích přípravy návrhu zákona. V zájmu společnosti tak musí být omezen možné zneužití neodbornosti poslanců a jejich ukrytí za společnou odpovědnost sněmovny ve prospěch partikulárních zájmů. Zároveň ale pochopitelně nejde poslanecké právo pozměňovat návrhy zákonů zrušit, protože ze své pozice musejí být schopni rozhodovat o konečné podobě zákona. Nastavením parametrů legislativního procesu ale lze přinejmenším omezit netransparentní vstup soukromých zájmů do schvalování zákonů ve sněmovně a zajistit, aby poslanci při konečném rozhodování měli co možná nejvíce informací o regulaci, kterou schvalují. Je zapotřebí, aby legislativní proces ve sněmovně byl co možná nejtransparentnější a nejotevřenější, aby mohl zohlednit, podobně jako k tomu přispívá RIA při přípravě legislativních návrhů, co nejširší spektrum zájmů.

⁵ *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*, Příloha 1 usnesení Vlády ČR č. 877/2007, s. 6.

⁶ Zhruba 30% všech projednávaných zákonů v Poslanecké sněmovně jsou poslanecké návrhy a zhruba 40% z nich je úspěšných.

Problémy současné podoby legislativního procesu ve sněmovně

Jednací řád sněmovny (JŘ)⁷ strukturuje projednávání legislativního návrhu do několika fází, tzv. čtení. Zatímco v prvním čtení sněmovna pouze rozhoduje, jestli se předloženým návrhem bude podrobně zabývat, vrátí jej k přepracování, či rovnou zamítne, během druhého čtení podávají poslanci své pozměňovací návrhy, o nichž se rozhoduje během čtení třetího, kdy také sněmovna schvaluje zákon jako celek (§ 90-96 JŘ). Důležitou součástí diskuse o zákonu je jednání ve výborech, které by měly návrh projednávat z příslušného odborného hlediska a podrobněji než plénum sněmovny. Výbory také mohou (a často tak i činí) na svá jednání zvat experty nebo představitele vlády a vyslechnout si jejich argumenty k danému tématu. Ve výboru jsou obvykle zastoupeny všechny parlamentní strany a z logiky věci má názor výboru značný vliv na konečné rozhodnutí celé sněmovny.

Současná podoba JŘ obsahuje celou řadu slabých míst, která přispívají k nedostatečné transparentnosti jednání sněmovny a brání účinné veřejné kontrole. Při identifikaci těchto míst vycházíme z předpokladu, že účinná veřejná kontrola nespočívá v regulaci aktivit jednotlivých poslanců, ale v jasném určení jejich osobní odpovědnosti, která vyplývá z možnosti veřejnosti aktivity poslanců a jejich rolí v legislativním procesu jasně identifikovat. Prosazování soukromého zájmu potom nelze považovat za nelegitimní, v zájmu veřejnosti by ovšem mělo být, aby legislativní proces mohl zohlednit co možná nejširší paletu těchto parciálních zájmů a nezvýhodňoval pouze některé na základě velikosti nebo vlivu jejich nositele nebo na základě osobních vztahů. Cílem systému by potom mělo být poskytnout poslancům co možná nejkvalitnější podklady pro kvalifikované rozhodnutí o konečné podobě zákona.

Transparentnost je v práci sněmovny zajištěna v první řadě tím, že jsou její schůze zpravidla veřejné (§ 56.1 JŘ). Z každé schůze se navíc pořizuje stenografický záznam, který je veřejnosti k dispozici na stránkách sněmovny (§ 68.3 JŘ). Po dobu šesti měsíců má veřejnost přístup i k záznamu zvukovému (§ 68.4 JŘ). Je tak možné jednoduše dohledat, kdo se k návrhu zákona vyjadřoval a jakým způsobem, stejně tak jako kdo navrhl který pozměňovací návrh. Stejně tak je možné dodatečně zjistit, jak který poslanec v jednotlivých otázkách a pozměňovacích návrzích hlasoval (§ 68.1 a 76.2 JŘ). Veřejnost tak má dost informací o tom, jaká je osobní odpovědnost poslanců za navrhované a schvalované podněty a pozměňovací návrhy.

To ovšem platí pouze pro práci pléna sněmovny. V případě jednotlivých výborů je už situace podstatně složitější. Jednání výborů sice jsou veřejná (§ 37 JŘ), z jejich průběhu se ale pořizuje pouze zápis, z nějž není patrné, kdo jednotlivé změny navrhuje⁸, ani kdo je podpořil v hlasování (§ 43.1 JŘ). Stenografický zápis se pořizuje pouze fakultativně a zvukový záznam se uchovává jen šest měsíců (§ 43.3 a 43.4 JŘ). S časovým odstupem je proto velmi obtížné dohledat odpovědnost jednotlivých poslanců za konkrétní opatření. Pozměňovací návrhy schválené výborem mají ovšem značnou váhu, protože výbor je pro plénum sněmovny garantem odbornosti pro dané téma. Jednání výboru se tak stává ideálním prostředím pro prosazování dílčích soukromých zájmů a jeho nedostatečná transparentnost má značný korupční potenciál.⁹

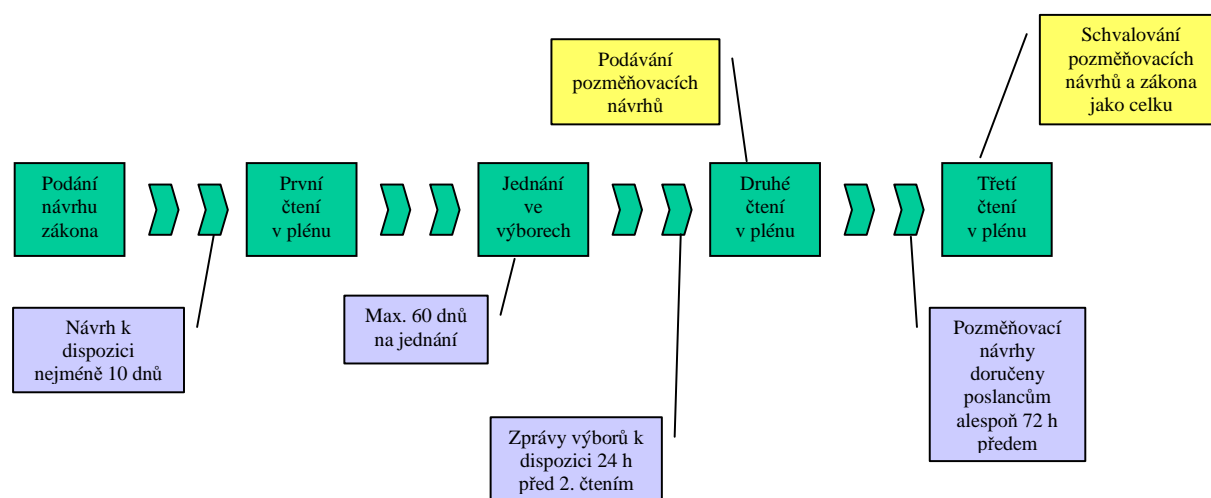
⁷ Zákon č. 90/1995 Sb. ze dne 19. dubna 1995 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny v platném znění.

⁸ Jméno navrhovatele se do zápisu uvede, jen „pokud na tom poslanec předkládající návrh trvá“ (§ 43.1 JŘ).

⁹ U podvýborů, které se ovšem legislativními návrhy většinou nezabývají, je situace z pohledu transparentnosti ještě horší. Pro jejich jednání platí obdobná pravidla jako pro jednání výborů s tou výjimkou, že

Jednací řád by se neměl snažit **vliv zájmových skupin** ve sněmovně potlačovat. V konečném důsledku by se jen kontakty se zájmovými skupinami přesunuly mimo prostory sněmovny a zůstaly by skryté veřejnému dohledu. Rozumnějším řešením se zdá vytvoření jasných kanálů, kterými zájmové skupiny jednání poslanců mohou ovlivňovat. Jedním z nich je účast a případně i vystoupení na jednání výboru, které JŘ v návaznosti na souhlas výboru umožňuje (§ 39.5). Běžnější ovšem pravděpodobně bude lobbying u jednotlivých poslanců, kteří mají možnost jednání aktivně usměrňovat a podávat své pozměňovací návrhy. Zájmové skupiny se ale pochopitelně liší svoji silou a možnostmi. Cílem JŘ by mělo být dát prostor i menšinovým názorům, aby konečná podoba zákona buď menšinové zájmy zohlednila, nebo je po debatě a s vědomým rozhodnutím poslanců upozadila. Současná podoba JŘ ovšem v mnoha ohledech příliš nahrává zájmům velkých hráčů a ztěžuje aktivní účast malých, kteří nedisponují dostatečnými prostředky.

Subjekt může své zájmy hájit jen tehdy, když se 1) dozví, že jeho zájmy jsou ohroženy, a 2) má dostatečný prostor, aby se vyjádřil. Klíčovou roli v tomto ohledu hrají lhůty, které JŘ stanovuje pro jednotlivé fáze projednávání zákonů v poslanecké sněmovně. Přehledně je pro standardní postup shrnuje následující obrázek:



Obecně lze říct, že čím kratší je lhůta mezi jednotlivými fázemi, tím menší počet dotčených subjektů a zájmových skupin se bude schopen k projednávaným otázkám vyjádřit. Jen ty nejsilnější a nejvlivnější skupiny budou mít v pohotovosti lidské a finanční zdroje, které jim umožní se v krátkém termínu vyjádřit. Z tohoto pohledu jsou problematické dva kroky legislativního procesu. Za prvé jde o krátkou lhůtu mezi publikací všech pozměňovacích návrhů z druhého čtení a hlasováním o nich ve čtení třetím. Takto krátká doba téměř diskvalifikuje fyzické osoby nebo malé aktéry v případě, že jde počet pozměňovacích návrhů do desítek. Nemají totiž dostatečné kapacity, aby často komplexní návrhy dostatečně analyzovaly a pokusily se ovlivnit jejich schvalování.

Přímo kritická je potom chybějící lhůta mezi schvalováním pozměňovacích návrhů a hlasováním o zákonu jako celku v rámci třetího čtení. Ve svém důsledku nevědí často ani

jejich jednání jsou zpravidla neveřejná, pokud se podvýbor aktivně nerozhodne veřejnost přizvat (§ 44.1 JŘ). Chybí tak i to málo veřejné kontroly, které je zajištěno u jednání výborů.

sami poslanci, jaká je konečná verze návrhu, o níž ve třetím čtení hlasují¹⁰, natož aby mohly reagovat subjekty, které se konečnou podobou cítí ohroženy.

Specifickým problémem je otázka tzv. přílepků. Jde o pozměňovací návrhy poslanců předložené v průběhu druhého čtení, které nijak tematicky nesouvisí s projednávaným návrhem.¹¹ Tato praxe je v českém parlamentu stále běžná, ačkoli se proti ní vyjádřil Ústavní soud (Pl. ÚS 77/06). V takovém případě se totiž dotčené subjekty v podstatě ani nemají šanci dozvědět, že sněmovna o opatřeních, které se jich týkají, jedná. Přijaté regulace potom vůbec neprocházejí veřejnou debatou a jejich legitimita je zásadním způsobem snížena.

Další velká skupina problémů JŘ souvisí s **kvalitou přijímané legislativy**. Parametry legislativního procesu nemohou předjímat rozhodnutí poslanců jako jednotlivců a sněmovny jako celku. Měly by ale zajistit, aby měli poslanci při svém rozhodování přístup k co možná nejúplnějším informacím o problému, o němž jednají, a možným důsledkům různých variant řešení, z nichž volí.

Jednací řád sněmovny jasně stanoví, jaké informace musejí doprovázet každý nový návrh zákona. Tzv. důvodová zpráva musí vysvětlit, proč je nová regulace zapotřebí v kontextu aktuální podoby právního řádu, nastínit dopad na veřejné rozpočty a zhodnotit soulad s ústavním pořádkem ČR a mezinárodními závazky, mj. evropským právem (§ 86.3 JŘ). Takový požadavek je logický, protože umožňuje poslancům kvalifikované rozhodnutí o tom, jestli je navrhovaná regulace žádoucí a v dané podobě vyhovující.

Nic takového ovšem není zapotřebí v případě pozměňovacích návrhů. Poslanec podávající pozměňovací návrh nemusí navrhované změny žádným způsobem zdůvodňovat, nemusí hodnotit jejich dopad ani jejich kompatibilitu s ústavním pořádkem nebo evropským právem. JŘ tak neukládá ani jakémukoli jinému aktérovi v rámci sněmovny, jako například příslušným výborům nebo kanceláři sněmovny. Poslanci tak při rozhodování o přijetí či nepřijetí podaných pozměňovacích návrhů nejsou schopni odhadnout kontext a důsledky svého rozhodování. Problém je ještě umocněn již zmíněnými přílepkami, které mění zcela jiný zákon (třeba i v kompetenci jiného ministerstva, než které původní návrh zákona připravilo), a vzhledem ke krátkým lhůtám mezi druhým a třetím čtením se může velmi lehce stát, že poslanci rozhodují bez jakéhokoli podkladu. Otevírá se tak nejen obrovský prostor pro chyby zatěžující všechny od exekutivu po soudnictví, ale zejména pro prosazování parciálních zájmů soukromých aktérů na úkor společnosti, a tak i značný korupční potenciál.

Kvalitu schvalované legislativy pochopitelně nezvyšuje již zmíněná nulová lhůta mezi schvalováním pozměňovacích návrhů a přijímáním zákona ve třetím čtení. To totiž znamená, že poslanci o přijetí konečné podoby zákona hlasují bez toho, že by měli v ruce konsolidované znění návrhu. Pokud bylo pozměňovacích návrhů mnoho, ve skutečnosti nevědí, o čem hlasují, a šance na schválení nekvalitní regulace je pochopitelně zbytečně vysoká.

Samostatným problémem je navíc otázka legislativní iniciativy jednotlivých poslanců. Zatímco vládní návrhy zákonů by měly splňovat standardy RIA a zapojit zájmové skupiny do diskuse před vznikem návrhu. Poslanecké návrhy žádným takovým procesem neprocházejí. Vzhledem k tomu, že jednotlivým poslancům často chybí kapacity a odbornost na vytvoření konkrétních návrhů zákonů a příslušných důvodových zpráv, jsou nuceni hledat asistenci

¹⁰ Srov. rozhovor s tehdejšími ministrem spravedlnosti Jiřím Pospíšilem; <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?d=116466&j=33&k=378&o=23> (11.4.2010).

¹¹ Krásným příkladem může být pozměňovací návrh poslankyně Zuzky Bebarové-Rujbrové během projednávání novely zákona o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření, který měl modifikovat ustanovení trestního zákoníku týkajících se pytláctví (viz sněmovní tisk č. 831/3 z 9.2.2010).

v soukromé sféře – ať už u nevládních organizací, právních kanceláří nebo dotčených subjektů. Ve své podstatě jsou tak poslanceké návrhy zákonů ideálním místem pro prosazení partikulárního zájmu, a protože neexistuje žádná kontrola nad tím, kdo ve skutečnosti návrh zákona psal, představují fázi legislativního procesu s obrovským korupčním potenciálem.

Možné způsoby odstranění problémů v JŘ poslanceké sněmovny

Výše představené problémy provázející legislativní proces v poslanceké sněmovně lze řešit mnoha různými způsoby. Na tomto místě se pokusíme nastínit možné varianty řešení, inspirovat se v praxi dolních sněmoven jiných evropských parlamentů¹² a zhodnotit výhody a nevýhody jednotlivých variant.

1) Otázka osobní odpovědnosti

Nemožnost dohledat původce pozměňovacích návrhů v rámci jednání výborů a podvýborů by vyřešilo pořizování stenografických záznamů jejich průběhu, jako tomu je v případě pléna sněmovny. Tak je tomu například ve francouzském Národním shromáždění (čl. 46.2) nebo v maďarském parlamentu (čl. 78.1). Výhodou tohoto řešení je vysoká transparentnost – v zápisech lze jednoduše hledat – a možnost zjistit přesný průběh debaty včetně všech zastánců a odpůrců jednotlivých návrhů. Zásadní nevýhodou je finanční náročnost této varianty, protože vyžaduje značné navýšení práce zapisovatelů.

Další možností je zachovávání zvukových nahrávek z jednání výborů a podvýborů po neomezenou dobu. Podobně jako u předchozí varianty je možné zjistit přesný průběh debaty. Na rozdíl od ní ale nepředpokládá významnější finanční náklady, protože zvukový záznam z jednání se již pořizuje. Nevýhodou je snížená transparentnost, protože ve zvukovém záznamu není možné vyhledávat a práce se záznamem je časově náročnější, a pro veřejnost tak i nepřístupnější.

Další z variant je rozšíření stávajícího zápisu z jednání výborů tak, aby povinně zahrnoval navrhovatele jednotlivých pozměňovacích návrhů nebo jejich částí a údaje o tom, jak který člen výboru hlasoval. Tak je tomu například ve finském parlamentu (čl. 43). Výhodou je minimální náročnost – takovou změnu by bylo možné zavést ze dne na den bez sebemenších problémů. Nevýhodou je snížená transparentnost, protože bez stenografického zápisu nebo zvukové nahrávky není možné zjistit argumenty jednotlivých stran pro a proti přijetí návrhů. K větší transparentnosti by také přispěla standardizace zápisů podle jasně daného vzoru, aby byl omezen případný vliv ověřovatele – například v podobě přílohy JŘ.

V případě podvýborů je možné navíc standardně zpřístupnit jednání veřejnosti, protože není jediný důvod, proč by se jejich jednání mělo lišit od jednání výborů.

Jasnou osobní odpovědnost by také bylo možné dohledat v případě, kdy by všechny pozměňovací návrhy musely být podávány písemně s podpisem autora nebo autorů.

¹²

U jednotlivých evropských sněmoven je vždy citován článek jejich příslušného jednacího řádu.

2) Otázka odůvodnění a analýzy dopadu návrhu

JŘ poslanecké sněmovny může u podaných pozměňovacích návrhů vyžadovat krátké odůvodnění. To vyžadují jak francouzský (čl. 98.3) tak i maďarský (čl. 94.4) jednací řád. Výhodou takové povinnosti je lepší orientace ostatních poslanců v tématu, o němž mají rozhodovat. Jednodušší je i případná kontrola souvislosti mezi pozměňovacím návrhem a původní předlohou zákona (viz níže otázka přílepků). Nevýhodou je obtížná definice odůvodnění a z ní vyplývající možnost obcházet substantivní zdůvodnění návrhu pouze formálně.

Je možné vyžadovat také podrobnější, přesněji specifikovaný rozbor dopadů pozměňovacího návrhu. V Maďarsku musí například pozměňovací návrh, který snižuje příjem nebo zvyšuje výdaje státního rozpočtu, obsahovat návrh řešení, jak zachovat rovnováhu (čl. 94.5). Ve Francii jsou takové pozměňovací návrhy dokonce podle ústavy (čl. 40) nepřijatelné. Výhodou povinné podrobné analýzy dopadu pozměňovacího návrhu je pochopitelně podstatné zvýšení kvality rozhodování poslanců, kteří o takovém pozměňovacím návrhu rozhodují, protože mají k dispozici podstatně více informací. Snižuje se také pravděpodobnost, že sněmovna ve výsledku schválí nekvalitní regulaci. Nevýhodou ale je velká náročnost provedení. Jednotliví poslanci často nemají přístup k informacím, které by jim provedení takové analýzy dovolovaly. Jejich postavení zákonodárce by tak bylo vážně omezeno, protože by kvůli informační nerovnováze nebyli schopni volně zacházet s předlohami, které do parlamentu přijdou.

Dopad pozměňovacího návrhu a jeho soulad s platnými předpisy může také hodnotit někdo jiný než sám poslanec, který návrh podává. Může to být úkolem Kanceláře Poslanecké sněmovny (například Parlamentního institutu) nebo moci výkonné (odboru kompatibility Úřadu vlády, příslušných ministerstev), které se již například vyjadřují k původním poslaneckým návrhům zákonů.¹³ Výhodou by byla účinná kontrola přípustnosti navrhovaných opatření a věrohodná analýza jejich dopadu. Nevýhodou je pochopitelně značná nepraktičnost takového uspořádání, protože by při množství pozměňovacích návrhů, které u některých zákonů sněmovna projednává, byly tyto instituce brzy zahlceny. Alternativou může být analýza dopadu navržených změn těmito pracovišti až těsně před schvalováním zákona jako celku ve třetím čtení. V takovém případě by se už musely zabývat pouze těmi pozměňovacími návrhy, které sněmovna již přijala. Pokud by se ukázalo, že jsou některé z nich v rozporu s ústavním pořádkem nebo mají nepřijatelný dopad na rozpočet, sněmovna by mohla vrátit návrh do druhého čtení a jeho text znovu upravit. Variantou této možnosti by navíc mohla být možnost předkladatele stáhnout návrh před schvalováním zákona jako celku, pokud by zásadně nesouhlasil se schválenými pozměňovacími návrhy.¹⁴

Pokud by byl i tento způsob zapojení expertních pracovišť parlamentu a exekutivy příliš administrativně náročný, je možné zapojit do projednávání pozměňovacích návrhů příslušný výbor sněmovny. V různých podobách tato varianta funguje v řadě evropských parlamentů. Ve Francii například musejí před jednáním pléna o pozměňovacích návrzích předseda odpovědného výboru a jeho zpravodaj oba schválit, že není ve výboru zapotřebí jednat o návrzích, které byly podány až po schválení zprávy výboru (čl. 91.11). Ve Švédsku musejí poslanci podávat pozměňovací návrhy nejpozději 15 dnů po doručení návrhu zákona do sněmovny (kap. 3, čl. 11), čímž je zaručeno, že výbor všechny projedná. Pokud je v plénu finského parlamentu schváleno jiné znění zákona, než které přišlo z výboru, zabývá se

¹³ Pecháček, Štěpán, 2007, Lobbying a legislativní proces v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, in: Bažantová, Ilona et al., *Lobbying a korupce při tvorbě veřejné politiky*, Praha: Prospektum, s. 100.

¹⁴ Obdobnou možnost má Evropská komise, která může stáhnout návrh evropské legislativy téměř až do konce schvalovací procedury v Evropské unii.

návrhem tzv. Velký výbor (čl. 53). Pozměňovací návrhy v maďarském parlamentu před schvalováním vždy musí projednat výbor (čl. 102). Výhodou této varianty je dostatečný prostor pro veřejnou debatu nad jednotlivými pozměňovacími návrhy, z níž s velkou pravděpodobností vytanou argumenty pro a proti přijetí jednotlivých znění (a to v podstatě na náklady dotčených aktérů). Podobně opětovná debata ve výboru ponechává dost času i exekutivě, aby se v případě potřeby k návrhům vyjádřila a popřípadě zkontrolovala jejich kompatibilitu s právním řádem a závazky ČR. Nevýhodou je navýšení agendy výborů sněmovny. Možným důsledkem také může být značné prodloužení legislativního procesu.

Možností je také zlepšení kontrolní funkce Senátu. Ten v současnosti nepozná z materiálu, který ze sněmovny dostane, jaká část je původní a jaká část vznikla až na základě pozměňovacích návrhů. Jasně vyznačení toho, co do původního návrhu zákona vložila sněmovna, by Senátu umožnilo lepší kontrolu přijatelnosti učiněných změn a případně i zjednat nápravu v rámci svých pravomocí.

3) Otázka přílepků

Na definici přílepku neexistuje jasná shoda.¹⁵ Lze diskutovat o tom, jestli se jedná o pozměňovací návrh, jemuž chybí materiální souvislost s původním návrhem (nejedná se o související problém), formální souvislost (např. novelizuje jiný zákon, v původním návrhu nezmiňovaný) nebo o kombinaci obojího. Z perspektivy rovného přístupu zájmů do legislativního procesu je zřejmě důležitější souvislost materiální, protože zajišťuje dostatečnou informovanost dotčených subjektů. V případě novel obsáhlejších zákonů (jako např. trestního zákoníku) může být formální souvislost dodržena i za situace, kdy materiálně návrhy nijak nesouvisejí.

O vyřazení pozměňovacího návrhu z projednávání pro nesouvislost s tématem může rozhodovat předseda sněmovny, v jehož rukách se koncentruje organizace jednání a distribuce materiálů. Pokud by o navržených pozměňovacích návrzích musel mezi druhým a třetím čtením jednat výbor, mohla by se tato pravomoc svěžit jemu. V obou variantách by měl mít autor návrhu možnost odvolat se proti vyřazení k plénu sněmovny.

O vyřazení by také mohla rozhodovat sněmovna na popud poslance nebo zástupce vlády.

4) Otázka lhůt mezi jednotlivými kroky legislativního procesu

Jednou z variant, jak se vypořádat s problémy dvou výše uvedených lhůt, tedy lhůtou mezi druhým a třetím čtením a lhůtou mezi schvalováním pozměňovacích návrhů a zákonu jako celku, je prosté prodloužení doby, která mezi jednotlivými kroky musí uplynout. Například ve Finsku musejí mezi schvalováním pozměňovacích návrhů a hlasováním o návrhu jako celku uběhnout alespoň tři dny (čl. 53), v Maďarsku dokonce dnů pět (čl. 106.8). To by sice nastíněné problémy vyřešilo, zbytečně by se ovšem prodlužoval legislativní proces i v případech, kdy by poslanci žádné pozměňovací návrhy nevznesli. Navíc prodloužení legislativního procesu může v konečném důsledku vést k nadbytečnému využívání nestandardních postupů, jako je například schvalování zákonů v režimu legislativní nouze, a z pohledu většího zapojení dotčených subjektů působilo kontraproduktivně.

¹⁵ K definici přílepku např. Syllová, Jindřiška, 2007, Možnosti zklidnění legislativního procesu v poslanecké sněmovně a jejich použití v procedurách zahraničních parlamentů, studie Parlamentního institutu č. 1.182; <http://www.psp.cz/kps/pi/PRACE/pi-1-182.pdf> (12.4.2010).

Alternativou je větší zapojení výboru mezi druhé a třetí čtení. Museli by se například výbor vyjádřit k navrženým pozměňovacím návrhům, vznikl by prostor pro veřejnou debatu a aktivizaci zájmových skupin. Podobně by nutnost zhodnocení kompatibility finálního návrhu před schvalováním zákona jako celku umožnila odhalení závažných nedostatků (bylo by pochopitelně také nutné umožnit podat před závěrečným hlasováním návrh na vrácení zákona do druhého čtení, pokud by byl takový nedostatek odhalen). Výhodou takového řešení je intenzivní práce s pozměňovacími návrhy i návrhem zákona ve všech krocích, která zvyšuje transparentnost i kvalitu procesu. Nevýhodou je opět značná časová náročnost takového postupu.

Časovou zátěž by ovšem bylo možné snížit kvalifikací změn uvedených v této variantě řešení. K novému projednávání ve výboru by bylo možné přistoupit jen v případech, kdy by to vyžadoval např. předkladatel nebo zpravodaj návrhu či skupina poslanců nebo poslanecký klub. K hodnocení kompatibility by se potom přistupovalo pouze v okamžiku, kdy by byl zákon ve třetím čtení pozměněn.

Specifickým způsobem zmírnění problémů vyplývajících z nedostatečných lhůt by mohlo také být omezení počtu pozměňovacích návrhů. Podle aktuálního znění JŘ může pozměňovací návrh podávat jednotlivý poslanec. Tuto pravomoc by bylo možné udělit větší skupině poslanců (např. na Slovensku může podávat pozměňovací návrhy v plénu jen skupina 15 poslanců, tedy 10% všech členů – čl. 82.2), poslaneckým klubům nebo výborům. Výhodou této varianty je zajištění vyšší kvality návrhů, které musejí reflektovat předběžnou diskusi větší skupiny poslanců, a větší přehlednosti procesu, protože návrhů bude nutně velmi omezený počet. Řada problémů vyplývajících z krátkých lhůt by se tak odstranila, protože by bylo ihned jasné, co schválení toho kterého pozměňovacího návrhu znamená. Nevýhodou je značné omezení debaty v plénu sněmovny a významné okleštění možností nezařazených poslanců ovlivnit jednání o návrhu zákona.

4) Otázka poslanecké iniciativy

Poslanecká sněmovna je jedním ze zákonodárců, a proto není možné poslaneckou legislativní iniciativu zcela zrušit, ačkoli nesplňuje standardy transparentnosti, které vládní návrhy splňují. Právo navrhopvat zákony mají navíc i jiné subjekty, jako například Senát nebo krajská zastupitelstva, které také nemusejí provádět RIA. Je ale možné snížit její korupční potenciál.

Nejjednodušší variantou je zvýšit minimální počet poslanců, kteří návrh zákona mohou podat. V současnosti jsou poslanci jedinými jednotlivci se zákonodárnou iniciativou. Všichni ostatní – vláda, Senát a krajská zastupitelstva – vystupují jako kolektivní aktéři. Není důvod, proč by se iniciativa neměla ponechat pouze skupinám poslanců (např. deseti či patnácti) nebo případně poslaneckým klubům. Takové opatření by snížilo korupční potenciál, respektive snížilo atraktivitu tohoto způsobu prosazování partikulárního zájmu.

Druhou možností by bylo dát poslancům k dispozici odborné zázemí, které by pro ně vypracovávalo návrhy zákonů v požadovaných mezích. Nevýhodou takového řešení by byla jeho finanční náročnost a jen minimální snížení korupčního potenciálu, protože by se nijak neomezila možnost vnějších aktérů podsouvat parlamentu vlastní návrhy prostřednictvím jediného poslance.